中国特色现代社会工作制度框架设计研究

刘继同[1] 左芙蓉[2]

(1. 北京大学 医学人文系, 北京 100191;2. 北京联合大学 应用文理学院, 北京 100191)

摘 要: 2006 年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》标志中国专业社会工作时代来临,中国特色社会工作制度框架设计议题形成。现代社会工作制度框架由“看不见”的文化、价值观,看得见的政策项目和相关社会服务体系三部分组成,政治化是本质特征。制度框架设计的功能是确定未来发展目标、指明未来发展方向,主要内容是界定制度框架范围内容和优先领域,主题是确定制度建设“时间表”,描绘制度建设的“路线图”。现代制度框架设计模式主要有超前型、基本协调一致型和滞后型三类。制度框架设计质量决定制度发展质量。中国特色现代社工制度框架设计实质是规划中国政治与福利现代化进程。

关键词: 中国特色;社会工作制度;制度框架设计;时间表;路线图;模式研究

中图分类号:C 916 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5919(2014)06-0038-06

2006 年 10 月,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,标志中国专业社会工作时代来临,中国特色社会工作制度框架设计与职业化、专业化、个性化、本土化社会服务体系建设议题应运而生,中国特色社会工作制度框架设计议题成为当务之急①。专业社会工作是相对“非专业”社会工作而言的,泛指由接受过专门训练社会工作者提供的直接实务与间接实务的总和,其对应物主要是指“由政府提供和非专业”的社会工作制度②。改革开放以来,中国社会环境、价值观念、社会结构、社会需要、社会问题发生革命性变迁,社会问题日趋复杂多样,社会风险日趋增多显化,专业化社会工作制度建设刻不容缓③。更重要的是,2010 年中国社会福利元年,标志社会福利、社会立法与社会服务时代来临,既为政府主导和行政化社会服务“社会工作化改造”,又为中国特色社会工作制度框架设计,提供强大的动力源泉和紧迫的社会需要,制度框架设计的必要性、重要性、紧迫性突出④,成为以改善民生为重点的社会建设,社会管理、社会治理创新和政府职能转变的最佳突破口。

一、制度框架设计的目标、原则与内容

制度框架设计的含义是国家、社会对特定社会制度全面性、综合性和系统性规划活动总和,其主要构成要素是制度、框架和设计三部分,反映现代社会制度现代化和制度成熟的程度。需要强调的是,本文选择“制度框架设计”,而非目前流行和通俗的“顶层设计”概念⑤,主要是考虑制度框架设计概念的主题鲜明和“中性色彩”,顶层设计的模糊歧义和政治倾向。根据《牛津高级英语词典》,框架概念(framework)内涵丰富,外延广泛:一是指一套“信仰、观念和规则”,或是指一个“一

收稿日期:2014-09-27

作者简介:刘继同,男,山东乳山县人,北京大学医学人文系教授。

基金项目:本文是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国特色社会工作制度和模式研究”(09JZD0026)、教育部人文社会科学研究规划基金项目“基督宗教与近代中国社会工作”(12YJA840040)阶段性成果。

① 中共中央:《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,北京:人民出版社 2006 年版。

② 王思斌:《中国社会工作的经验与发展》,《中国社会科学》1995 年第 2 期。

③ 李立国:《积极发展中国特色专业社会工作》,《人民日报》2011 年 12 月 20 日。

④ 刘继同:《中国特色“社会政策框架”与“社会立法”时代的来临》,《社会科学研究》2011 年第 2 期。

⑤ 竺乾威:《辩证看待顶层设计与摸着石头过河的关系》,《北京日报》2013 年 1 月 7 日。

般性或总体性观念”;二是指一个体系或某类事物“组成部分”;三是指划分一个体系或某类事物的“边界或界限”;四是指一个体系或某类事物的“结构”;五是指区分一个体系或某类事物不同的“亚类型”,凸显框架概念的基础性、核心性地位,综观人类社会历史发展进程,制度框架设计是现代社会和现代民主政治生活的历史性产物。中外社会发展经验证明:政治文明与社会现代化程度越高,制度框架设计的社会需要越强烈。中国社会结构转型与经济体制改革经验教训说明:越是社会结构转型和深化体制改革时期,越是迫切需要制度框架设计;改革、发展、稳定任务越是繁重,越是需要超前制度框架设计;越是科学合理的制度框架设计,体制改革和社会发展质量越高,而社会成本与代价则越低。

中国特色社会工作制度框架建设目标是个基础与核心议题,决定制度框架设计的质量。毫无疑问,目标决定方向,目标决定行动,目标决定资源配置模式,目标质量决定制度质量。文献回顾表明,20 世纪 90 年代,社会工作制度功能目标是达致“最佳的社会自动平衡”状态①。这种最佳状态体现为人与社会环境间互惠互利,社会工作的功能是为实现这种最佳状态进行调解。与此同时,人们越来越多从实务化、职业化、本土化、专业化、规范化等角度界定社会工作的目标。令人欣喜的是,2000 年以来,越来越多的人开始从中国特色角度思考社会工作制度目标。“中国特色”既是中国社会工作制度性质和定位,又是中国社会工作制度建设的方向和目标,如中国特色医务与精神健康社会工作实务体系,实务模式建构和社工专业发展策略等②,这意味中国特色社会工作制度框架建设目标具体体现在社会工作的价值化、实务化、职业化、专业化、理论化、规范化、社会化、社区化、体系化、本土化等所有实务领域和服务环节,将社会工作专业服务置于中国社会历史文化处境中考虑,以中国传统文化资源为理论基础,以及时有效回应中国紧迫的社会现实需要为专业服务出发点,发挥社会工作专业应有作用。改革开放以来,中国特色社会工作制度框架建设最重要的历史经验是,建构中国特色社会工作理论是回应中国社会工作发展实践需要,是超越现有西方社会工作理论模式,是寻求“以中国为中心”知识体系的理论自觉,是回应全球经济社会变迁全新挑战的最重要的制度途径。实践智慧、科学研究、本土思想和制度传统是建构中国特色社会工作理论体系重要源泉③。简言之,中国特色社会工作制度框架建设本身是中国社会工作制度建设总体和制度性目标。中国特色并不等于“中国例外”和否定社会工作制度发展普遍规律,而是根植于中国社会。

中国特色社会工作制度框架设计遵循专业价值为灵魂;政府责任承担为主;以需要为本,全面性、综合性、系统性、本土化、社会化、专业性,全面质量管理,可持续发展等为基本原则。专业价值为灵魂是指社会工作专业服务是以专业价值观为基础,为灵魂和指引的人类服务。政府责任承担为主是指国家、政府在中国特色社会工作制度框架建设过程中扮演主角,在制度框架设计、政策开发、财政资金保障、社工教育政策和专业服务资格等领域发挥主要作用。以需要为本是指中国特色社会工作制度框架和专业化、本土化社会服务体系建设,以中国人的个人需要和社会需要为基础,科学界定需要,有效满足需要,改善服务对象生活质量④。全面性是指社会工作制度框架设计应覆盖社会工作制度所有领域,不应有重大遗漏和缺失;综合性是指应覆盖社会工作制度不同层面,兼顾体系、结构与过程;系统性是指应遵循社会生态和社会系统准则,强调各系统间完整性;本土化是指应立足中国社会现实,制度建设目标和落脚点都是中国;社会化是指应超越部门系统和条块局限,建立社会化社会工作制度;专业化是指应充分

① 曾乃明、陈树强:《社会工作的目标、焦点和功能:一个用数学说明的整合模式》,《社会工作研究》1994 年第 2 期。

② 袁光亮:《如何培养中国特色社会工作人才》,《学理论》2009 年 13 期。

③ 何雪松:《迈向中国的社会工作理论建设》,《江海学刊》2012 年第 4 期。

④ 莱恩·多亚尔等著:《人的需要理论》,汪淳波等译,北京:商务印书馆 2008 年版。

尊重社工专业服务发展规律,提高专业服务能力;全面质量管理是指应以全面质量为主,建立高质量的社会工作制度;可持续发展是指应着眼长远,尤其是资金、人才和体制的可持续性。简言之,基本原则既体现中国特色社会工作制度框架建设方向,又是制度框架设计行为指南。

中国特色社会工作制度框架设计核心部分,是界定社会工作制度框架范围、内容和结构,划定社会工作制度框架范围边界,确定社会工作制度框架主要组成部分,明确社会工作制度框架中不同部分之间相互关系模式。一般来说,现代社会工作制度框架由"看不见"的文化、价值观、"看得见"的政策项目和相关社会服务体系三部分组成。看不见的部分主要是社会主流价值观和专业价值观、宏观社会环境、社会文化传统和习俗,这部分最为重要和隐秘。因为文化体系、价值基础、价值目标和专业价值观的质量决定现代社会工作制度的整体质量。看得见的部分主要是国家发展宏观战略规划,国家社会政策框架、社会立法与政策法规规划,国家社会福利制度框架,社会工作教育与培训体系,社会工作理论研究与社会服务机构体系,专业化、个性化社会服务与专业实务体系,公共福利财政体制与社会工作专业服务筹资体系,社会工作行政管理体制与绩效评估体系,以及社会工作专业服务配套支持体系。一般来说,国家社会福利制度框架是指国家宏观性、总体性、一般性社会福利制度,主体由社会救助、社会保险、优抚安置、社会福利服务、基础教育、医疗卫生服务和公共服务体系等组成①。社会工作专业服务配套支持体系是指基础教育、医疗卫生、住房、保险等相关社会服务领域。

简言之,中国特色社会工作制度框架主要由"看不见"的部分、"看得见"的部分和相关社会服务体系三部分组成,实际界定中国社会工作专业服务范围内容、服务对象和服务体系。

制度框架设计的基本含义、规划目标、基本原则、范围内容决定和影响制度框架设计活动特点,全面性、综合性、系统性、宏观性、战略性、长远性、结构性和社会性特征明显。制度框架设计的全面性,是指涉及制度建设方方面面,涉及看不见与看得见制度建设所有领域;综合性是指涉及宏观制度背景、政治权力结构、经济结构和社会结构等各方面;系统性是指制度框架设计是一项社会系统工程,总体制度框架与亚体系框架共同构成总体;宏观性是指要针对制度建设过程中若干基础和核心问题开展高层次规划;战略性是指聚焦那些决定和影响制度建设方向、目标的宏观、重大问题;长远性是指制度框架设计是一项面向未来,事关规划制度建设蓝图的大事,而非权宜之计;结构性是指制度框架设计本质是结构体系规划活动,旨在构建不同亚体系间互动关系模式。社会性是指制度框架设计过程实质是社会动员、社会组织过程,精髓是公民参与和集体选择。简言之,制度框架设计活动各种特征之间是相互联系的,凸显制度框架设计的政治决策实质。这意味制度框架设计实质是社会权力结构变迁,是社会利益集团博弈和国家－社会互动结果。

二、制度框架设计的社会历史基础与最优模式选择

中国特色社会工作制度框架设计的社会渊源多样,社会基础深厚,主体上是看不见的价值观念与价值目标,纵向的历史经验,中国社会的现实处境,研究和分析错综复杂社会现实的各种理论流派,各式各样的社会预测、社会规划方法和技术,横向的国际历史经验教训,及社会福利制度和社会工作制度建设中积累的最重要、最基础和最宝贵的一般性发展规律。中外制度框架设计历史经验说明:本国纵向和国际横向的历史经验教训是制度框架设计的首要社会历史文化源泉和社会基础,因为历史经验教训之中蕴藏着事物发展的普遍规律②。当代中国社会的现实状况,特别是中国宏观社会背景、社会结构转型、经济体制改革现状,是中国特色社会工作制度框架设计的出发点与落脚点,是最主要和最关键的社会现实基础。这意味中国特色的社会需要、社会问题、社会风

① 中国发展基金会:《构建全民共享的发展型社会福利体系》,北京:中国发展出版社2009年版。

② 左芙蓉:《社会福音、社会服务与社会改造——北京基督教青年会历史研究》,北京:宗教文化出版社2005年版。

险、社会建设、社会治理状况,决定和影响中国特色社会工作制度框架设计,决定和影响中国特色社会工作制度框架范围内容与重点。

最为重要的是,中国特色社会工作制度框架设计依据的最主要社会渊源与社会基础,是社会福利制度与社会工作制度发展的一般规律,加上中国特色社会环境、社会结构和社会需要,在多因素有机结合基础上,才可能设计中国特色社会工作制度框架与专业化社会服务体系。中外历史经验证明,仅有紧迫的社会现实需要,各种成熟的社会预测、社会规划方法和技术,纵然拥有国内国外丰富的历史经验教训,并不一定能设计出具有中国特色和好的制度框架。即使设计出制度框架和描绘制度建设路线图,确定制度建设时间表,结果并不一定理想①。世界著名的《贝弗里奇报告》的成功秘诀,就是充分尊重现代“福利国家”发展的一般规律。这意味具有各国特色的福利国家、福利社会与专业社会工作制度,是福利制度建设一般规律。毫无疑问,世界各国尤其是“美国特色”社会工作制度建设的历史经验教训和社会工作制度发展的一般规律,对中国特色社会工作制度框架建设具有特别重要参考借鉴、启示作用②。

中国特色社会工作制度框架设计的基础和战略性地位明显,制度框架设计成为中国特色社会工作制度与专业化、本土化社会服务体系建设最基础、最紧迫和最重要的制度化途径。制度框架设计的优劣、好坏、高低决定制度建设的质量、效果和影响。更重要的是,改革开放和社会工作专业学科恢复重建以来,始终缺乏社会工作制度框架设计,以致形成“有社会工作理论研究与专业实务活动,但无社会工作制度框架设计”的尴尬局面。综观世界各国发展历史经验,制度框架设计与社会制度建设互动关系模式基本有三种类型。最好和最高水平的是高瞻远瞩、统筹规划、未雨绸缪,超前和先行地设计未来的制度框架。如英国 1942 年发表的《贝弗里奇报告》,提前描绘、预测“英国特色”福利国家制度框架③。一般、居中和绝大多数主流模式是在社会需要与社会问题形成之后,一边从事制度建设实践,一边有意识、有目的和有规划地从事制度框架设计,制度框架设计与制度建设实践之间分离、脱节和滞后尚维持在社会可以接受的程度范围之内,制度框架设计“基本上”能够及时回应制度建设客观需要和现实需要。如 20 世纪 30 年代西方经济危机和大萧条时期美国政府通过社会保障法案与社会保障制度框架设计,拉开“美国特色”社会保障制度框架建设历史序幕④。比较而言,最不好、水平最低、最落后和最滞后的模式是现实社会需要强烈,社会问题突出,制度建设实践兴旺发达,但是相关制度框架设计却极端匮乏和严重滞后,影响制度建设质量。一般来说,这种情况主要盛行于发展中国家和政治文明程度较低地区,凸显政治发展成熟度。不言而喻,中国迫切需要中国特色现代社会工作制度框架设计与本土化社会服务体系建设。

中国特色社会工作制度框架设计,与专业化、本土化社会服务体系建设,具有政治、经济、社会、文化和专业学科等多种积极和重要社会功能,是福利与社会工作制度建设的基本途径。众所周知,制度框架设计最重要社会功能作用是政治文明建设,是推动政府职能转变与政治现代化建设,完善市场经济体制,科学划分国家、社会与市场的边界,增强道路制度信心,实现中华民族伟大复兴中国梦的动力源泉之一,是推动政治文明建设和构建和谐社会手段。具体来说,中国特色社会工作制度框架设计,超前描绘、预测中国特色福利制度与社会工作制度发展蓝图,明确界定中国特色社会工作制度框架建设的愿景、目标、价值理念和基本原则,清晰建构中国特色社会工作概念框架与制度框架,明确界定制度框架范围、内容与优先领域,明确划分中国特色社会工作制度框架中各

① 吴敬琏等著:《建设市场经济总体构想与方案设计》,北京:中央编译出版社 1996 年版。

② 周勇:《美国精神健康领域社会工作及其对中国的启示》,《四川大学学报》2010 年第 3 期。

③ 威廉姆·贝弗里奇著:《贝弗里奇报告—社会保险和相关服务》,华迎放等译,北京:中国劳动社会保障出版社 2004 年版。

④ Dickinson:《美国联邦政府的社会立法:1961—1994 年》,张东奇等译,《社会福利》2013 年第 8 期。

种亚体系的互动关系模式与社会边界,确立国家、社会、社会工作者专业共同体的责任边界,指明中国特色社会工作制度框架建设的发展方向,明确规定中国特色社会工作制度框架建设国家政策议程、发展战略与专业共同体行动策略,准确设定中国特色社会工作制度框架建设"时间表",清晰描绘中国特色社会工作制度框架建设"路线图",为中国特色社会福利制度与专业化、本土化的社会服务体系建设奠定基础。需要强调的是,中国特色社会工作制度框架设计与专业化、个性化社会服务体系建设过程,实质是一种社会组织、社会动员、社会宣传教育、社会意识提升、社会利益协调、民主参与和推动政府职能转变的社会过程,是凝聚政治共识、社会共识与专业学科共识的社会过程,是社会权力结构转变和社会责任、政治权力、公民权利、义务、社会利益调整的社会过程,是社会行动、集体行动、公民行动、专业共同体行动和全社会共同行动、选择的社会过程。

这意味中国特色社会工作制度框架设计与专业化、本土化社会服务体系建设议题,不仅具有象征性的意义和实质性的功能作用,而且具有重要的专业学科意义、社会意义和国家文化意义。最为重要的是,中国特色社会工作制度框架设计与专业化、个性化社会服务体系建设,是重塑中国国家形象,加快政治体制改革,深化政府职能转变和构建和谐社会的最佳制度化途径。

三、简要讨论与基本结论

改革开放以来,中国社会结构转型,政治、经济与社会管理体制改革,国家、社会、市场互动关系模式的调整,不约而同催生、促进中国初次"社会革命"。中国新型的社会体系、社会结构、社会需要与社会制度框架轮廓已清晰可见。现代国家治理体系和社会建设将成为中国未来30年国家发展与制度建设的战略重点,是第二代政治革命和政治发展的战略重点。毫无疑问,中国社会建设的主体和主题是社会福利制度与专业化、本土化社会服务体系建设。目前,无论是国家政治智慧与政府的政策法规,还是日益强烈的社会需要与社会现实状况,均强烈预示和清晰表明中国社会福利、社会政策、社会立法与专业化社会工作时代的来临,均清晰表明殷切呼唤和强烈预示迫切需要中国特色社会福利制度和社会工作制度框架设计。如果以建立民族主权国家、实现民族解放和国家独立、建立合法的政权和完备的国家机器等指标为第一次政治革命的主要标志,那么,建立现代国家制度框架、合理调整政治权力结构、实现社会权力多元分散和相互制约、推动政府职能和社会治理方式转变、建立服务型政府等,是第二次政治革命主要标志。中国社会工作时代来临与社会工作制度框架设计是最佳视角。

什么是制度框架设计的问题固然重要,但是制度框架设计什么,什么时间制度框架设计最佳,如何从事制度框架设计,制度框架建设总体目标是什么,依据什么原则进行制度框架设计,谁来规划设计未来的制度框架等问题,则更为基本、更为重要和更具决定性制度建设意义。具体来说,中国特色社会工作制度框架建设目标,是建设价值化、实务化、职业化、专业化、理论化、规范化、社会化、社区化、体系化、本土化的社会工作制度框架与专业服务体系。中国特色社会工作制度框架设计,应遵循专业价值为灵魂,政府责任承担为主,以需要为本,全面性,综合性,系统性,本土化,社会化,专业性,全面质量管理,可持续发展基本原则。最为重要的是,中国特色社会工作制度框架设计范围内容,主要由"看不见"的文化、价值观,看得见的政策项目和相关社会服务体系三大部分组成。看得见政策与项目部分是框架主体,主要由国家发展宏观战略规划,国家社会政策框架、社会立法与政策法规体系,国家社会福利制度框架,社会工作教育与培训体系,社会工作理论研究与社会工作或社会服务机构体系,专业化、个性化社会服务与专业实务体系,公共福利财政与社会工作专业服务的筹资体系,社会工作行政管理体制与绩效评估体系,共计八大亚制度或亚体系组成,构成制度框架主体。总体来说,全面性、综合性、系统性、宏观性、战略性、长远性、结构性和社会性是制度框架设计结构性特征。但是,世界各国历史经验证明:制度框架设计最本质的特征是政治化。制度框架设计实质是社会权力、公民权利、义务和责任、社会资源、社会利益的政治界定、分配、承认、实施的政治发展、政治社会化和政治现代化

过程,核心是制度化建设战略定向。

中国特色社会工作制度框架设计的社会渊源多样,社会基础深厚,主要由看不见的价值观念与价值目标,纵向历史经验,中国社会的现实处境,研究和分析错综复杂社会现实的各种理论流派,各式各样的社会预测、社会规划方法和技术,横向的国际历史经验教训,以及现代社会福利制度与社会工作制度建设的一般发展规律,共计七大部分组成。价值观与价值目标是制度设计的灵魂,国内外历史经验是制度框架设计的重要参照体系,各式各样理论流派是制度框架设计的不同视角,各类社会预测、社会规划方法和技术是中性的工具和手段,中国社会的现实处境是制度框架设计的基础与前提,一般性发展规律是制度框架设计根据。制度框架设计关键是规划既符合制度建设一般发展规律,又充分考虑制度发展时空特殊性。制度框架设计是现代制度建设基础与核心,在制度建设中发挥政治、经济、社会、文化作用。

A Study on the Modern Social Work System Framework with Chinese Characteristics

Liu Jitong[1], Zuo Furong[2]

(1. *Institute of Medical Humanities*, *Peking University*, *Beijing* 100191, *China*;
2. *Department of History and Museology*, *College of Applied Arts and Science of Beijing Union University*, *Beijing* 100191, *China*)

Abstract: *Decision on Some Major Issues concerning Building a Socialist Harmonious Society* by the CPC Central Committee made in 2006 indicates that the era of Chinese professional social work has arrived, and the subject concerning the design of the social work system framework with Chinese characteristics has taken shape. The modern social work system framework consists of the following three parts: the "invisible" culture and values, the visible policy projects and the relevant social service system, with politicization as its essential characteristic. The function of the system framework design is to determine the goal for the future development, and to indicate the orientation of the future development. Its main content is to define the scope and priority area of the system framework. Its theme is to determine the "schedule" of the system construction, and to describe the "roadmap" of the system construction. There are three main patterns for the modern system framework design: advanced pattern, basically-coherent pattern and lagging-behind pattern. The quality of the system framework design determines the quality of the system development. To design the modern social work system framework with Chinese characteristics is in essence to plan the process of Chinese politicization and welfare modernization.

Key words: Chinese characteristics, social work system, system framework design, schedule, roadmap, model study

(责任编辑　　刘曙光)